

Eduardo Miran



El gobierno de la 4T

SOCAVA

los fondos de reserva

En el balance del primer año del actual gobierno, especialistas en finanzas públicas y algunos integrantes de la junta de gobierno del Banco de México comparten una preocupación: se utilizará más de la mitad del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios para compensar la caída de los ingresos por impuestos y petróleo en el ejercicio fiscal 2019. Si bien ese es el propósito de dichos recursos, los expertos indican que, en el contexto de bajo crecimiento y rezagos estructurales, esa merma puede exponer al país a presiones financieras y contingencias mayores.

JUAN CARLOS CRUZ VARGAS

Apenas con un año cumplido y al gobierno de Andrés Manuel López Obrador se le termina el margen para garantizar los recursos que den sostenibilidad a las finanzas públicas del país, las cuales padecen rezagos estructurales, además de que fueron mermadas por el desplome de los ingresos petroleros y tributarios a lo largo de 2019.

Ante esa situación, el gobierno ha optado por recurrir al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP), el cual tiene la finalidad de compensar una disminución de los ingresos del gobierno federal por debajo de lo estimado en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal presente, con el objetivo de cumplir con el Presupuesto de Egresos sin realizar recortes en el gasto.

La mala noticia es que para 2020 los recursos del FEIP –estimados hasta septiembre de 2019 en 260 mil 185 millones de ▶

pesos, según el más reciente Informe Trimestral de Finanzas Públicas- se irán extinguendo, pues de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el gobierno planea darle un mordisco a dicho fondo de 149 mil 598 millones de pesos.

Es decir, al FEIP le quedaría menos de la mitad (42.5%), sin contar los recursos que se utilizaron para comprar las Coberturas Petroleras para el presente año, las cuales costaron 20 mil millones de pesos.

Mariana Campos, coordinadora del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas del Centro de Análisis México Evalúa, considera que "la Secretaría de Hacienda trae debilidad en los ingresos, entonces el gobierno puede hacer uso de esos recursos. Yo creo que en el corto plazo está bien, para eso es ese fondo, es para estabilizar. El problema que yo veo es que, dada la situación de los ingresos del gobierno, quizá lo prudente es que éste ya inicie una discusión fiscal, porque no es sostenible su situación financiera.

"México Evalúa hizo un trabajo muy profundo para advertir de la sobreestimación de los ingresos en 2020, porque traen un crecimiento sobreestimado y la producción petrolera sobreestimada. Asumimos que en 2020 se va a tener que hacer uso de esos recursos, donde ya los veríamos extinguir".

A su vez Félix Boni, director de análisis de la agencia calificadora HR Ratings, con sede en México, comenta: "En 2020 el gobierno va a tener que utilizar el FEIP si la economía sigue débil. Si no hay recuperación de los ingresos petroleros, podríamos suponer que los ingresos no llegan al nivel esperado... Estamos previendo un crecimiento de 1.10% (contra el 2% previsto por la SHCP). Si no hay repunte en el primer trimestre, se tardará la recuperación en 2020".

Para él, la merma del FEIP reduce el margen de maniobra para las finanzas públicas: "Si tienes una economía en problemas, el ingreso baja; normalmente lo que hacen los gobiernos del mundo es seguir gastando de forma anticíclica, bajan los ingresos pero vas a tener un déficit mayor para que la economía no baje tanto, pero si tienes un limitante de 2% del déficit y si bajan los ingresos, ¿qué vas hacer con el gasto? Lo vas a reducir".

No obstante, prosigue, "si lo reduces es procíclico; no estas ayudando a una economía que necesita estímulo fiscal. Esa es la problemática en el régimen fiscal que tenemos. Puede ser ayudado temporalmente por el FEIP, pero esa no es una solución de largo plazo".

El asunto no es menor, deja ver la debilidad estructural del gobierno mexicano para hacerse de recursos que no sean los derivados del petróleo, es decir, de ingresos tributarios más amplios que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas.



Herrera. Riesgos

A lo largo del sexenio de Enrique Peña Nieto, el fondo alcanzó la cifra récord de 288 mil millones de pesos en 2018. Un año antes dichos ahorros rondaban los 239 mil millones de pesos. La mayor parte provino de los Remanentes de Operación del Banco de México (Banxico), derivados a su vez de la depreciación del peso frente al dólar.

En los primeros nueve meses del año pasado el FEIP registró entradas por 28 mil 529 millones de pesos. De la aportación del Fondo Mexicano del Petróleo obtuvo 11 mil 455 millones, mientras que por otros productos financieros recibió 17 mil 74 millones de pesos.

Las alertas

El uso del FEIP en el primer año del actual gobierno no sólo encendió las alarmas entre los especialistas, sino también en la junta de gobierno de Banxico, donde el tema se ha abordado, cada vez con un tono más fuerte, en cinco de ocho reuniones realizadas en 2019 para determinar la política monetaria.

Así lo dejan ver las minutas de esas reuniones, a las que asisten el gobernador del Banco de México (Banxico), Alejandro Díaz de León; los subgobernadores Jonathan Heath, Gerardo Esquivel, Eduardo Guzmán e Irene Espinosa, además del titular de la SHCP y el subsecretario del ramo.

La primera vez fue el 27 de marzo de 2019, cuando en Hacienda aún era secretario Carlos Urzúa y subsecretario Arturo Herrera. Uno de ellos consideró que la propuesta de usar parte del FEIP para otorgar un apoyo financiero a Pemex de una sola vez, así como usar esos recursos como herramienta de política fiscal contracíclica puede tener efectos positivos, pero también conlleva riesgos.

Además sostuvo que la efectividad del apoyo dependerá no sólo del monto, sino del destino de los recursos.

La segunda ocasión fue el 26 de junio,

cuando la junta de gobierno de Banxico advirtió que en un entorno de menores ingresos existe poco margen de maniobra para la política fiscal. La mayoría de los asistentes enfatizaron que esto podría conducir a una política de aumentar el IEPS a los combustibles y a retiros al FEIP. A esa reunión no asistieron los representantes de la SHCP.

En la reunión del 14 de agosto de 2019, cuando Arturo Herrera ya estaba al frente de la SHCP y Gabriel Yorio subsecretario, algunos integrantes de la junta consideraron importante tener presentes los desafíos derivados del uso del FEIP en un contexto que implica riesgos considerables.

Conforme pasaban los meses, los números de las finanzas públicas apuntaban a menores ingresos y con ello la posibilidad de agotar el FEIP.

"Lo anterior representa un desafío, dado que los faltantes de recursos deberán ser compensados con mayores recortes en el gasto, una mayor capacidad recaudatoria y, probablemente, con un uso mayor del FEIP, lo que podría traducirse en una presión futura sobre las finanzas públicas, ya que se agotaría parte de la reserva para hacer frente a choques futuros", advirtió uno de los miembros de la junta el pasado 25 de septiembre.

La quinta y última ocasión que se tocó el tema en Banxico fue el pasado 18 de diciembre, donde ya se identifican los problemas estructurales que arrastran las arcas del país: "Algunos destacaron que los objetivos para 2020 se basan en supuestos optimistas y, que con la utilización de los recursos del FEIP este año, los fondos para hacer frente a contingencias se reducirán considerablemente".

Un integrante de la junta agregó que el superávit primario se alcanzó mediante el subejercicio del gasto y el uso de recursos del FEIP. Acotó que utilizar éste para enfrentar faltantes de ingresos en ausencia de choques imprevistos no atiende a los problemas estructurales.

Para entonces los ingresos totales del sector público ya iban 4.5% por debajo de lo aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación 2019. Es decir, presentan una caída de 218 mil millones de pesos entre enero y noviembre del año pasado, de acuerdo al Informe Mensual de Finanzas Públicas correspondiente a noviembre.

En detalle, los ingresos petroleros son los que han acumulado el mayor rezago: 21% (201 mil millones) en relación con su meta para el periodo enero-noviembre de 2019, a pesar de que en noviembre recuperaron terreno.

Al respecto señala el informe de México Evalúa: "En efecto (los ingresos petroleros) exhibieron un repunte en comparación con los obtenidos el mes anterior (22 mil millones de pesos adicionales), pero no fue suficiente, porque de todos modos estuvieron por debajo su meta planteada para noviembre, que son 9 mil millones de pesos por debajo".

Los ingresos tributarios muestran un menor rezago que los petroleros, pero se ubican 3.2% o 97 mil millones de pesos por debajo de lo previsto por Hacienda.

Los ingresos por Impuesto Sobre la Renta (ISR) e impuesto al Valor Agregado (IVA) han sido menores a lo aprobado para el periodo enero-noviembre (con 57 y 58 mil millones de pesos, respectivamente). México Evalúa destaca que desde junio del año pasado se observa que el ingreso por IVA es menor al aprobado y el del ISR desde julio.

En cambio, el ingreso por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) de gasolinas y diésel está por encima de su meta por 34 mil millones de pesos. Sólo en noviembre se obtuvieron ingresos por 25 mil millones.

Al respecto, México Evalúa acota que, si bien los datos de Hacienda indican que los ingresos están por encima de su meta, el gobierno ha compensado con 247 mil millones los ingresos faltantes. Lo ha hecho de dos maneras: usando 149.5 mil millones de pesos del ahorro del fondo FEIP y transfiriendo a Pemex 97 mil millones, los cuales se registraron como ingreso petrolero, aunque en realidad no provienen de la venta de hidrocarburos.

La urgencia de una reforma fiscal

Desde otra perspectiva, los ingresos totales del Sector Público cayeron 4.9% o 234.5 mil millones de enero a noviembre de 2019, en relación con el mismo periodo del año previo, sin considerar los ingresos registrados provenientes del FEIP y de transferencias realizadas a Pemex. El problema es que el gasto tampoco mejora.

Según México Evalúa, la composición del gasto público sigue deteriorándose. El total de la inversión física pública, considerando incluso la realizada en Pemex, ca-

yó 14% en los primeros 11 meses de 2019, respecto del mismo periodo del año previo.

El gasto en inversión física pública distinta de Pemex cayó 21.5% real en comparación con el mismo periodo del año anterior, y representa 10% del gasto corriente del sector público, es decir, la menor proporción observada desde 1990 para el periodo enero a noviembre.

La especialista Mariana Campos considera que al gobierno de López Obrador no le va a quedar opción: "La Secretaría de Hacienda está ávida de una reforma fiscal... Creo que Arturo Herrera también requiere una reforma fiscal y más bien ha sido la presidencia la que ha estado reuente a la discusión, porque implica muchos costos políticos".

Enlista cuáles tendrían que ser los contenidos de dicha reforma: "Obviamente tenemos que fortalecer los ingresos; al mismo tiempo tiene que haber un compromiso del gobierno en mejorar la decisión del gasto público. El gobierno gasta muy poco en infraestructura, que además no solamente es un tema de que gastan poco, no hay planeación de proyectos de infraestructura".

Además opina que el gobierno necesita ampliar sus fuentes de inversión y de financiamiento privado: "¿Qué va a pasar con el financiamiento a la salud? ¿Con el financiamiento a las pensiones? Esa es la caja de Pandora que nadie quiere abrir".

En los Criterios Generales de Política Económica 2020, la SHCP planteó la necesidad de cambiar las reglas fiscales. Para su operación, considera fondos de estabilización y de ahorro de largo plazo como el FEIP, el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, así como el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

"A pesar de que en los últimos años la

economía mexicana se ha beneficiado de la prudencia fiscal para mantener la estabilidad macroeconómica, la actual regla fiscal no ha cumplido integralmente con el objetivo de consolidar la disciplina presupuestaria y lograr la sostenibilidad de las finanzas y la deuda públicas en el mediano y largo plazos", se lee en dichos criterios.

También señala que el diseño de la nueva regla fiscal debería considerar el establecimiento de un ancla fiscal de mediano plazo, deja abierta la posibilidad de la creación y el uso de un fondo contracíclico (que permita ahorrar en la parte alta del ciclo y usar los recursos para financiar el gasto en la parte baja), así como cláusulas de escape que deben contemplar sólo un rango bien definido de factores (por ejemplo, choques grandes en el precio del petróleo, crisis financieras, desastres naturales) y establecer claramente cuándo deben aplicarse y cómo volver a implementar los compromisos de la regla fiscal.

Por último, el citado documento de Hacienda contempla el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la creación de un Consejo Asesor Independiente para ayudar al análisis y la calibración de los objetivos fiscales del gobierno.

Al respecto, la especialista de México Evalúa concluye: "Es lo irónico, lo reconocen pero no mandaron nada en el Paquete Económico 2020. Sería un riesgo esperar la discusión hasta después de 2021. Los estados también ya están afectados. Están recibiendo menos participaciones de lo que se habían aprobado y eso trae un poco nerviosas a las calificadoras".

Para conocer la posición oficial respecto a este tema, el reportero buscó a Gabriel Yorio González, subsecretario de Hacienda. Hasta el cierre de edición no había respuesta de su parte. ☹

